

法政大学学術機関リポジトリ  
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

# 戦後から自由化までにおける損害保険システムの形成と意義

著者	片山 郁夫
出版者	法政大学公共政策研究科 『公共政策志林』編集委員会
雑誌名	公共政策志林
巻	7
ページ	85-101
発行年	2019-03-24
URL	<a href="http://doi.org/10.15002/00021686">http://doi.org/10.15002/00021686</a>

# 戦後から自由化までにおける損害保険システムの形成と意義

## The Formation and Significance of the Non-life Insurance System in Japan from the Post-war Period to the Era of Liberalization

片 山 郁 夫

### 要約

戦後の損害保険産業は、いわゆる護送船団行政と呼ばれる政府規制によって、行政の管理・監督を受け、独禁法の適用除外を受け、同一商品・同一保険料率水準による公的カルテルで運営されてきた。この保険規制は、公共性、社会性が高いとされる損害保険会社の経営の安定性と信頼性の担保に寄与してきたが、産業・業界の発展を阻害したというネガティブな評価も多い。

戦後規制下における損害保険システムは、行政による保険規制のみで成り立っているわけではなく、損害保険会社をはじめとするキープレーヤーが、一体的に連携しながら形成してきたシステムである。システムの形成過程では、監督法令である保険業法、損害保険料率算出団体法、保険募集の取締に関する法律が、相互に有機的に関連して損害保険産業の秩序を維持・形成したと言え、中でも算定会料率制度が果たした役割は多大である。また、戦後の損害保険産業は、国内市場を中心に業容を発展させたが、元来、損害保険はローカルなものであり、そのことがむしろ業界全体のレベルを向上させた面もあったのではないかと考えられる。

本稿では、戦後規制の下にあった損害保険産業のフレームワークが産業発展のプロセスにおいて、いかにして形成され、どのような意義を持ったのかを明らかにすることを試みるとともに、その後の自由化・規制緩和に及ぼした影響について考察する。

### キーワード

損害保険システム、護送船団方式、算定会料率制度、自由化・規制緩和

### 1. はじめに 研究の背景及び目的

損害保険産業は、戦後の復興期から1998（平成10）年の自由化までの間、いわゆる護送船団行政の庇護の下にある典型的な規制産業だった。護送船団行政に対しては、産業・業界の発展に弊害をもたらしたというステレオタイプの理解をされることが多い。そのため、護送船団という言葉を使う時には、あるいはその体制下の産業について語る時には、自ずと否定的・ネガティブな意味で使用されることになる。しかし、損害保険産業の場合、1998（平成10）年の自由化・規制緩和に至るには時代の要請

があり、戦後の政府規制についても相応の歴史の必然・経緯があった。また、わが国の損害保険産業の発展は、「創業から戦中・戦間の時期（創業・戦間期）」、「戦後の規制・算定会料率の時期（発展期）」、「自由化・規制緩和以降から現代（成熟・変革期）」の大きく三つに区分できる。本稿で着目するのは、戦後の規制・算定会料率の時期であると同時にモータリゼーションの勃興に伴い自動車保険のボリュームが大きくなるなど大衆保険化が進展し、損害保険産業が大きく発展した時期である。この間の損害保険システムがいかにして構築され、どのようなものだったのかを捉えることは自由化・規制緩和以降の

損害保険産業を考察する際にも意味を為すものと考えられる。なぜならば、規制時代と自由化・規制緩和以降の損害保険ビジネスは完全に非連続なものではなく、相当程度の連続性があったからである。

本稿では、戦後規制の下にあった損害保険産業のフレームワークが産業発展のプロセスにおいて、いかにして形成され、どのような意義を持ったのかを明らかにすることを試みるとともに、その後の自由化・規制緩和に及ぼした影響についても考察する。

## 2. 先行研究

損害保険産業の政府規制そのものを真正面から扱い、損害保険のシステムの形成と意義を見出そうという研究は筆者が見た限りでは少ないと思われる。ここでは、保険規制の意義・課題を論じた主要な研究をレビューしておきたい。

戦後の保険産業の全体像を論じている研究には、上山（1991）と真屋（1995）がある。

上山（1991）は、損害保険事業全般について、保険市場と普及率、種目ごとの成長プロセス、損保事業の特徴を監督行政、料率制度、代理店制度、さらには企業間格差などを幅広く分析している。また、保険業法をはじめとする4つの法律が秩序ある枠組みを構築してきたと述べている。この点は本稿の実証研究にも通じるところである。また、真屋（1995）では、生命保険業・損害保険業を合わせた保険業の発展を通史的にまとめており、保険業全体を時系列に俯瞰しており、戦後復興期から高度成長期に関しても歴史的事実を時系列で記述している。ただし、公的規制や護送船団行政に関する論述は少ないが、その中で保険審議会については、保険加入者の利益、保険の公共性を重視しながらも、終始保険業界の利益の代弁者のような答申を出し続けたと批判的な立場で述べている。この点は多分に議論が分かれるところではないか。

次に、護送船団行政・政府規制を契約者保護を図る上での保険セーフティネットのあり方という観点で捉えようとする研究が、堀田（2007）である。

堀田（2007）は、戦後の保険規制、護送船団方

式は、保険会社の経営破綻を防ぐという目的で、市場競争を制限して、最も競争力の弱い保険会社が存続可能な状態を維持することが護送船団行政であると述べている。また、商品規制、料率規制、運用規制、募集規制などの細かい規制によって、保険会社の競争を制限し、全体的な市場安定性を優先する政策をとったとする。こうした保険行政は、保険市場の非効率をもたらし、経営効率の悪い限界保険会社の経営存続を可能とするということであり、効率的な保険会社に対して超過利潤（レント）を保証することになったとする。そして、護送船団方式においては、大小に関わらず全ての保険会社が、一定の利益水準を保証されて、経営健全性を維持できることは、保険会社の破綻リスクを極小化する。その意味で契約者利益は保護されており、護送船団行政は究極のセーフティネットであると述べている。堀田（2007）の保険規制、護送船団方式に関する記述は、本稿の損害保険システムの形成・意義に関しても示唆を得るものである。

最後に、戦後の保険業の発展と保険規制・保険政策にフォーカスした研究としては、井口（1994）と堀田（2002）がある。

井口（1994）は、経済学の概念を用いて、保険規制・規制緩和の基本的な考え方を示すとともに、規制のあるべき姿について幅広い視野で検討を加えている。具体的には、井口（1994）は、日本の政府規制は、上山（1991）が指摘した4つの法律に加え、保険業法施行規則等に基づいて実施されていると述べるとともに、さらに4法を根拠とした大蔵省銀行局長通達、事務連絡、口頭といった形態で行政指導が展開されたとした。また、政府規制の最終的な目的は消費者利益の保護であり、保険業法に基づく保険規制は、多数の泡沫会社が乱立する混乱状況での規制・監督と大差がなく、護送船団行政を限界企業を基準とする全保険会社を画一的に扱う方式だと述べている。さらに、公共性を根拠として、保険規制を正統づけようとする風潮が、規制当局にも保険研究者にもあるとする一方で、1992（平成4）年の保険審議会答申については、規制緩和に大きく貢献したと評価している。ただ、井口（1994）は、自

由化時代まであと数年、つまり、規制末期の研究であるため、規制時代の評価については既存の役割・意義の範囲にとどまっている。また、堀田（2002）では、保険産業の戦後の発展からその過程での保険政策とその転換について述べている。特に、保険システム改革が、保険業法改正、日米保険協議合意による規制緩和、金融システム改革法などを通じて行われたと述べている点は、本稿の損害保険システムに関連する部分が多い。また、戦後保険業の発展の経緯から見て、保険業の成長と保険行政は多くの部分で一体化しており、保険行政は主として業界保護にウェイトを置いていたとの見解を示している。保険審議会が大蔵大臣の諮問機関として重要な役割を果たしことは政府が保険事業に介入する根拠を政策目標を実現するためだったと述べているが、ここには様々な見解があると思われる。

以上から、戦後の護送船団行政や損害保険会社との関係や法規制の実態を明らかにする先行研究の成果を踏まえながら、戦後規制時代の損害保険システムの形成とその今日的な意義を再考する。この損害保険システムにフォーカスすることが本稿の特徴である。まず、戦後の損害保険システムにとって極めて重要な要素である戦後の規制時代の保険行政、いわゆる護送船団行政を概観するとともに、その実効力発揮の基盤ともいえる関係法令を概観する。そして、保険行政と関係法令が実効力を発揮する上で、顧客接点の最前線を担った損害保険代理店（制度）を概観する。さらに、1959（昭和34）年4月から発足し、その後の損害保険産業に大きな影響を持つことになった組織、保険審議会の審議・答申の果たした役割を捉えなおすことで、損害保険システムがいかなるものだったのかを検討していく。

### 3. 分析の視角

戦後の損害保険産業の規制あるいは護送船団行政の特徴、役割についての先行研究の捉え方は、ややもすると否定的・限定的になりがちである。本稿の結論の一部を予め示すと、損害保険産業にとって、護送船団行政による規制は、決してネガティブな側

面だけではなく、ポジティブな側面があるのではない。弊害として指摘される自由化・規制緩和、消費者志向、国際化、競争力などは、必ずしも戦後の保険規制によって阻害されたとは言い切れないと考えている。なぜならば、損害保険産業の発展の過程において、単純に規制で損害保険産業が庇護されていたわけではなかったからである。この点については、多角的な観点で損害保険産業と規制の関係を見ていく必要がある。

また、わが国損害保険産業においては、明治の創業以来、海上保険は国内外で、火災保険は主として国内で発展してきた。戦後の損害保険産業は、内外資産の大半を喪失していたため、海外に目を向けることは現実的に難しかったが、日本経済の戦災復興・発展は、損害保険業界の発展を支えるだけの保険需要を創出していった。それに適切に対応して国内市場を深く掘り下げて行ったことが実は損害保険産業全体のレベルを向上することにつながったのではない、ということも本稿の分析の視角である。

### 4. 分析手順と資料

分析に際して前章の分析の視角に照らして、損害保険産業に関わる各種文献・資料、統計資料、個別企業の社史、経営者の回顧録などを利用するとともに、1950年代から1990年代に損害保険業界の第一線を担った役員・幹部経験者へのオーラル・ヒストリーとしてのインタビューを行い、書き起こした記録を本稿の主要資料と位置づける。インタビューは2017（平成29）年3月から2018（平成30）年6月までに11人と延べ13回、1回当たり2時間から2時間半実施した。記録したインタビュー内容は、口述者の確認及び修正を経て研究記録として保管した。

### 5. 実証研究

#### 5.1 戦後の保険行政・護送船団行政の概要

一般事業会社の商品・サービスと異なり、損害保険産業は公共性・社会性が高いとされる。そのため、保険業法があり、護送船団方式で行政指導を行い、

その商品は「私的独占の禁止及び公正取引の確保に関する法律」(以下、独禁法)の適用除外でもあった。その規制の目的は、契約者・被保険者の利益保護であり、そのための保険会社の経営の健全性と安定性を保つことだった。

わが国の損害保険事業は、もともと海上保険や火災保険などの企業分野の保険を中心に発展した。その後、火災保険の中心も個人・家計分野に移り、新種保険と言われる各種保険が普及する中で、自動車保険・傷害保険に代表される大衆保険へ移行したのである。大衆保険では、企業保険とは異なり、一つ一つのリスクに応じた保険引受を行うより、市場を大きく捉えて普及率を向上させていくことが大数の法則にも沿うと同時に損害保険の機能を社会に発揮することになる。

こうした損害保険、特に大衆保険の発展プロセスにおいては、企業保険中心の時代以上に保険会社の経営が安定して、破綻しないことが堀田(2007)が指摘したように重要であり、そのための契約者・被保険者のセーフティネットを実現する仕組みが護送船団行政にあったとみられる。

## 5.2 主要法令

損害保険事業に関わる法規は多々あり、損害保険産業が大きく変革する際には、何らかの形で関係法が公布・施行、改正されてきた。本稿では、行政の監督・規制という視点から、関係法規の中でも特に損害保険産業の基盤を為す、「保険業法」、「保険募集の取締に関する法律」(以下、募取法)、「損害保険料率算出団体法」(以下、料団法)を取り上げ、その内容を検討する。

### 5.2.1 保険業法

保険業法は、わが国で保険事業を営む者に対する監督法規である。「保険事業の公共性に鑑み、保険業を行う者の業務の健全かつ適切な運営、および保険募集の公正を確保することにより、保険契約者等の保護を図り、もって国民生活の安定および国民経済の健全な発展に資することを目的とする(保険業法第1条)」とあるように、保険事業の在り方全体を規定したものとなっている。

そのため、戦後から自由化までの規制時代はもちろん、改正保険業法施行後の自由化の現在においてもわが国の保険事業に対する行政監督について規定しており、保険事業の免許制や保険会社の組織・運営等について定めている。当時の保険業法は、1939(昭和14)年に旧法を全面改正して公布されたもので、その目的は、保険企業の経営の安定による支払能力の確保であり、保険契約者及び被保険者の利益保護であった。この保険業法は、その後、何度も部分的改正を経て、長きにわたり護送船団行政のベースを為した。

また、保険業法に関係が深いのが、外国保険事業者に関する法律で、内外の保険会社間の公平を図るとともに、保険契約者の利益を保護することを目的として1949(昭和24)年6月に公布・施行された<sup>1)</sup>。この法律によって、実質的にわが国で保険事業を営む外資系保険会社は、大蔵省の行政監督を受けることになった。

そして、自由化・規制緩和による競争促進を図る上で、最も大きかったのが、1995(平成7)年の56年ぶりの保険業法の全面改正だった。これは、1992(平成4)年の保険審議会答申「新しい保険事業の在り方」を具体化した改正で、(1)規制緩和による競争の促進、募集、商品・料率の規制緩和、(2)消費者保護としてのソルベンシー・マージン基準の導入、保険契約者保護基金の創設、(3)公正な事業運営を目指す透明性の確保、ディスクロージャーの改善等を実現した。この自由化・規制緩和の方向性は、戦後の損害保険システムの中で打ち出されたものであり、行政と業界がともに積極姿勢を打ち出していた表れと評価できる。

### 5.2.2 保険募集の取締に関する法律(募取法)

戦前までは、保険募集については、生命保険を対象とした取締り規則があっただけで、損害保険については自主規制に委ねられていた<sup>2)</sup>。ところが、戦後の火災保険市場は対象物件が壊滅的な被害を受け、代理店はアンダーライティングによるリスク判断を行わず、価値を上回る超過保険を引受けるようになり、人心荒廃がモラルリスクを誘発するようになり、いわゆるマーケット火災<sup>3)</sup>が頻発するよう

にもなった。

こうした状況を踏まえ、損害保険協会では、1947（昭和22）年、割増料率や引受制限などの措置を実施し、業界内に強く呼びかけを行った。一方、大蔵省も、同年、新興市場契約の取扱いについて強い警鐘を鳴らす通達を発した。損害保険においては、損害保険協会が保険業法第11条の統制協定に基づいて募集秩序の混乱を防止してきたが、独禁法が公布されることで業界の自主協定が認められなくなった。そこで、損害保険協会が中心となり、協定に代わる法制化を要請した結果、1948（昭和23）年7月に募取法が施行されたのである<sup>4</sup>。

募取法は、保険事業の公共性に鑑み、保険契約者の利益を保護し、合わせて保険事業の健全な発達に役立てることを目的としており、その主な内容は、①代理店の登録制、②所属保険会社の賠償責任、③代理店の保険料保管方法、④不正募集行為の取締り、⑤募集文書図画の規制、⑥自己代理店の禁止である。募取法に違反した場合は罰金や懲役が科され、不正募集行為の取締り、悪質募集人の排除、保険料流用の禁止、保険募集に伴う保険契約者の苦情処理など幅広く効力があつた。しかし、この法律の背景にあった代理店の質的向上と社会的地位の確立は、その後の代理店格付制度をはじめ一連の代理店制度を経る必要があつた<sup>5</sup>。

### 5. 2. 3 損害保険料率算出団体法（料団法）

1947（昭和22）年4月、独禁法が公布され、7月に施行された。この法律は、GHQの経済民主化方策として制定されたが、損保業界各社が1917（大正6）年以来実施してきた統制協定を認めた保険業法第11条<sup>6</sup>の規定は独禁法に抵触することとなった。

そこで、1947（昭和22）年8月に日本損害保険協会は、大蔵省に対して、保険条件・料率の協定の必要性、特に火災保険については、各社別の料率では業界が混乱し、保険事業の再建が阻害される旨の陳情書を提出し、独禁法の適用除外を期待したが、認められなかった<sup>7</sup>。

その後も業界が縷々折衝をした結果、当初は独禁法の例外を認めなかったGHQも、保険の公共性を

踏まえて譲歩し、料率算定団体の設立を認め、損害保険料率の算定は、独禁法の適用除外とされた<sup>8</sup>。その結果生まれたのが、1948（昭和23）年7月制定の料団法であり、同時に保険業法第11条の協定条項が削除された。同年11月には損害保険料率算定会（以下、算定会）が設立されたが、その段階では、会員の料率使用義務を課すものではなかった。そして、1951（昭和26）年12月に保険業法の一部が改正されるとともに、料団法も改正され、会員の料率遵守の法的拘束力が確立されたのである<sup>9</sup>。

料団法の下には、算定会に加えて、自動車保険の発展とともに、1963（昭和38）年12月に分離独立した自動車保険料率算定会（以下、自算会）が設立された。算定会料率は、合理的、妥当であり、不当に差別的でないことを基本原則とし、範囲料率の制度により若干の幅は認められているが、実質は統一料率だった<sup>10</sup>。

損害保険事業は、ある意味では、算定会制度によって支えられてきたと言える。自動車保険がモータリゼーションの勃興とともに大きく発展した時期は、事故増加によって収支が悪化し、規制時代における業界の最大のリスクとも言える転換点だった。当時、自動車保険の積極政策をとった安田火災の経営判断について有吉<sup>11</sup>は次のように話している。

「私は何かの機会に直接三好さん（当時の社長）に伺ったのですが『自動車保険の採算が悪化しても算定会制度の下では、いつか料率が引きあげられるのだ』と言われたことがあります」<sup>12</sup>

「もちろん、当時は大蔵省の厳格な監督下にあったから保険会社が困るからと言っても、すぐに料率引き上げは実現しない。拡大策をとりながらも、自動車保険の損害率悪化の対策に取り組む忍耐の歴史が続きましたね」<sup>13</sup>

また、積極政策をとらなかった大正海上でも、石川<sup>14</sup>は「日本は料率算定会がしっかりしていて、必ずどこかで料率の調整がされる」<sup>15</sup>と考えていたと言う。このように、各社の戦略行動に差はあるとしても、算定会制度の支えがリスクを乗り切る原動力

として認識されていたことがうかがえる。

1998（平成10）年7月には、料団法が改正され、損害保険規制の根幹を担ってきた算定会料率の使用義務が廃止され、算定会制度が終焉した。これは、損害保険産業にとって最もインパクトのある改革であり、料率・商品開発などの自由化を決定づけるものだった。現在は、改正料団法において料率団体である保険料率算出機構が算出する料率は、自動車保険、火災保険、傷害保険などの純保険料部分に相当する使用義務のない参考料率と自賠責保険、地震保険という法令に基づく2保険種目の基準料率の二つのカテゴリーとなっている。

### 5.3 損害保険システムの下で展開された損害保険 代理店および代理店制度（代理店小史）

ここでは損害保険システムが形成されるプロセスを損害保険の募集の最前線の視点から、保険代理店（制度）を取り上げて、その内容を検討する。

戦後の損害保険システムの枠組みそのものは、矢継ぎ早に関係法令が整備されてきたことも含めて1940年代末から1950年初めにかけて形成された。したがって、本節の目的は、これまで見てきた保険業法、募集法、料団法が実態的に損害保険産業にどのような影響を及ぼし、どのように関連したのか、そして、政府規制との関係性がどのようなものだったのかを代理店制度の歴史を通じて知ることである。

1879（明治12）年にわが国最初の保険会社である東京海上保険会社の創業当初は、貨物海上保険だけを扱い、代理店は主として三菱会社と三井物産会社の支店、出張所が引き受け、さらに、各地の水産・廻船問屋、銀行などに依頼した<sup>16</sup>。

1888（明治21）年に最初の火災保険会社である東京火災保険会社が創業すると、代理店は主として地元の名士、不動産業者、銀行、商人等に委託された。いずれも、有力商社、銀行や地元の名士の持つ信用力や人間関係によって契約を獲得しようとしたのである。一般大衆が、損害保険の何たるかをほとんど知らぬ創生期には、地元の名士や暖簾を持つ商人の社会的信用力に頼ることが有効とされたのである<sup>17</sup>。

その後、1891（明治24）年に明治火災保険株式会社、1892（明治25）年に日本火災保険株式会社が設立され、激しい販売競争が生じることになった。また、1893～1894年にかけて火災保険会社8社が新設され、火災保険業界は乱立の時代に入った。日清戦争後の経済発展により火災保険業界は好影響を受け、保険料の増収に伴い17社の火災保険会社が新設され（1896～1902年）、さらに日露戦争後12社が新設され（1906～1913年）、保険料率競争が続いた<sup>18</sup>。

競争の激化により、損害保険会社（以下、損保会社）は、大都市中心に支店を設置し、代理店を増設し、さらに競争は激化した。当時の損害保険業界には、代理店に関する制度や契約募集のルールもなかったことから、契約獲得を目的とした代理店手数料の割戻しも多発したとされる。

大正時代半ばには、損保各社による自主規制の申合わせがあったものの、十分に機能せず、また、業界では自主規制の協議を繰り返すことになった。1921（大正10）年には、手数料を15%以内とする申合わせ、1924（大正13）年には代理店新設を制限すること、乗合行為の自粛、リベート禁止などの申合わせも行われた。1941（昭和16）年の日本損害保険協会の申合わせは、過去の自主協定の中では、内容・仕組みがしっかりしたもので、協会登録代理店であること、自己代理店を禁止すること、精算不良代理店を解約すること、申合わせ遵守のため協会に監察員を置くことなどが協定された<sup>19</sup>。

戦後は、1946（昭和21）年11月、代理店の乱設等による募集秩序の混乱の防止を図るため、戦前からの規則を基本として、各社別代理店数の制限や代理店手数料などの自主協定を実施した。損害保険業界の自主協定は、独禁法の公布に伴い廃止となったが、その後の法制化の要請により、1948（昭和23）年、募集法が公布・施行された<sup>20</sup>。

その目的は、代理店を登録制とし、募集に従事する人を限定し、保険募集の健全な発展を促進することであり、禁止行為違反には厳しい行政処分・罰則を課す等、募集活動において保険秩序維持の実効性を担保する内容となっている<sup>21</sup>。この募集法の登録

制を実施する中で、それまで全国に9万店近くあった代理店数が、1949（昭和24）年頃には約6万店までに減少した。

その後も募取法を柱として、細かな業界ルールが作られて行き、徐々に代理店制度ができあがってきた。こうしたルール・制度の主眼は、募集業務の秩序の維持と代理店のモラルの向上、そして代理店の自主性をいかに促進するかにあった。その理由は、当時の代理店には、いわゆる看板代理店や紹介代理店のように保険募集や事務処理を保険会社の社員に依存する者もあり、これを放置しては、自立した優秀な代理店の意欲を削ぐことになるからである<sup>22</sup>。しかし、この契約募集の二重構造、つまり、損保会社（社員）と代理店の募集業務の重複は、その後も長く損保会社の経営合理化の課題となった。

1952（昭和27）年7月、初の代理店の格付制度として、火災保険代理店格付制度が発足した。その時全国の代理店数は10万店を超えていた。自動車保険、傷害保険を始めとする新種保険も普及し、火災保険の担保内容も複雑になってくると、自立度が低い名目的な代理店や自己物件比率の高い代理店では十分な顧客対応ができなくなる<sup>23</sup>。そこで業績以外の観点として、事務処理、業務の遂行状況、精算状況などを加味して全国の代理店を特別・甲・乙の3階級に格付することになったのである<sup>24</sup>。

この格付制度に並行して、各社のシェア拡大競争が激化し、契約獲得のための保険料の割引・割り戻しや過剰な代理店手数料の支払い、未収保険料や代理店貸の増加があり、この対応が業界の重大な問題として損保協会に取り上げられた。

また、未収保険料と代理店貸の増加に対しては、1950（昭和25）年12月に大蔵省から保険料精算の改善等にかかわる業務改善命令が出され、損保協会是对応策を打ち出した。また、1952（昭和27）年4月には、大蔵省から保険料の割引を厳禁するよう指示があり、これを受けて業界では（契約者宛の注意喚起の）新聞広告を掲載した<sup>25</sup>。

こうした状況の中、過大な代理店手数料を支払うなどを目的として、いわゆる「テーブル・フェア事件」<sup>26</sup>が起きた。この事件は、新聞各紙が社

会面トップに扱い、業界のあり方が鋭く批判されるという代理店制度の歴史の中でもエポックとなる不祥事であった<sup>27</sup>。

1956（昭和31）年10月、大蔵省は、損害保険全社に対し特別検査を実施し、保険料の割引・割り戻し、超過代理店手数料の支払い等の違法行為を指摘した。そこで、損害保険協会は、損害保険各社および各地方委員会に対し、保険料の割引・割り戻し等を行わないよう、なお一層の自粛を要請するとともに、1956（昭和31）年12月には、9名の理事による業務規制特別委員会を設置し、業務規制の徹底強化への体制を整えた<sup>28</sup>。さらに、各社社長によって「業務規制に関する覚書」が交換され（1957年2月）、同日、日本損害保険協会は具体的措置（業務規制の即時実施に関する件）について各社に通知した<sup>29</sup>。

このような業界の自主的な動きに並行して、大蔵省は、1957（昭和32）年10月に損保会社全社に対し2回目の特別検査を実施した。その結果、超過代理店手数料やリベートの支払い、機関代理店の設置等の不正が一部に残っていることが指摘され、同年12月に違反行為責任者に対する処分が違反の軽重に応じ4段階に分けて指示された。

これに対し業界は、その措置の厳しさに衝撃を受け、一時は動揺し、一部には大蔵省の行き過ぎであると批判する声も出た。しかし、結果的には、業務規制は一挙に末端まで徹底し、着々とその成果を挙げ、その後の違反行為は激減した<sup>30</sup>。

1958（昭和33）年10月、火災保険代理店格付制度が改正され、これまでの3段階を、特別A・特別B・甲・乙の4階級に分け、その格付けは損害保険協会および各地方委員会に資格審査委員会を設け、特Aおよび特B代理店については格付けの適否判定のために、監査人による代理店の実態調査を行うことにした。それまでの格付制度では挙績（取扱保険料）に重点が置かれていたことから、代理店の資質向上という本来の趣旨が実現されていなかった。そこで、基準を厳しくするかわりに、代理店の質を重視し、自立した優秀代理店を優遇するため、特別A代理店の手数料を3ポイント上乘せするなど、きめ細かい手を打った<sup>31</sup>。



1965（昭和40）年4月には、損害保険業界では、代理店制度の改定を促した保険審議会の審議方向を踏まえながら火災保険代理店格付制度の全面的な改定に取組み、新火災保険代理店制度を発足させた。新制度では、4段階の個人資格制度と特別総合・総合・準総合・普通・初級という5段階の格付けが実行に移され、統一的な講習・資格テスト制度もこの改定で実施された。

1965（昭和40）年以降、自動車保険・自賠責保険が大きく進展し、傷害保険をはじめ各種の新種保険も著しく普及した。従来は、保険会社の経営体制も代理店の募集体制も火災保険中心だったが、いよいよ転換を図る必要が生じていた。1971（昭和46）年7月、大蔵省から「損害保険の募集制度の検討について」がメモ形式で提示された。これは、大蔵省が各方面の有識者の意見を踏まえ、また行政上の長い経験の中で懸案となっていた問題を抽出し、さらに新しい角度からの問題を加えたもので、代理店制度、募集制度全般についての再検討を数多くの具体的項目を挙げて求めた内容だった。これに業界として対応したのが、1973（昭和48）年4月からのノンマリン代理店制度であった<sup>32</sup>。

1970年代には、代理店研修生制度が導入されている。従来の損害保険の販売形態は、「直扱い」と「代理店扱い」の二つがあったが、中小損保では1960年代から直扱いのバリエーションとして、生保の外務員制度に類似した直販制度を採用していた。そのような中で、大衆市場の開拓のために導入されたのが研修生制度だった。この制度は、一般公募の本格的代理店研修生制度で、一定期間嘱託社員として研修した後に、独立代理店として活躍することを目指すものである。いち早く導入した安田火災では、専属専業代理店の育成手法として積極的に展開し、他社も程なく追随した<sup>33</sup>。その研修生制度について有吉は、次のように述懐している。

「私が大蔵省に出入りしている時、保険2課長が研修生育成を盛んに推奨していたことがあります。健全な専業プロ代理店を増やすことは、健全な契約者対応の面で評価していて、一方では法人

の機関代理店の弊害の面に保険2課も注目していたからでした」<sup>34</sup>

そして、ノンマリン代理店制度実施後のさらなる大衆保険化の進展とコンシューマリズムの高まり、ニーズの多様化に対処するには代理店の質を高めることが喫緊の課題となったことを受けて、1980（昭和55）年10月には、新ノンマリン代理店制度が発足した<sup>35</sup>。その概要は、海上保険、運送保険および原子力保険を除く損害保険を扱う代理店を対象とし、代理店種別の区分を見直し、審査基準を明確化、種別に応じた資格制度も設け、代理店手数料も保険種目と代理店種別に応じた仕組みとした。さらに、代理店種別の審査基準は資格者数、業績状況、自己契約または特定契約比率、顧客対応状況など全面改定を行った。

ただ、そのような新ノンマリン代理店制度も制度発足時（1980年度）の代理店数が23.5万店、その後ピーク時（1996年度）には62.4万店という規模・内容が異なる多数の代理店を業界共通の僅か5段階で格付けるには無理があった。長年続いた算定会制度を前提としてきた代理店ビジネスも損害保険産業全体が自由化対応を進める状況に至っては、制度疲労は明らかだった。

2001（平成13）年4月以降は、商品・保険料率などで先行していた自由化を踏まえて、損保各社が独自の方針で代理店制度を発足させ、運用することになった。その内容は、例えば、業績の規模に応じたポイントと保険会社ごとの個別評価ポイント（規模、増収率、損害率、顧客対応・事務処理指標、シェア等）など幅広い観点で代理店手数料体系を規定して個別代理店ごとに運用するものである。代理店に、保険のプロとして、顧客のリスクを把握した上で、それにフィットする保険を丁寧な説明と共に提案するというコンサルティング的なスキルが期待されるようになってきたのもこの時期である。

そのような中で、損害保険協会では、2001（平成13）年3月までは業界共通の募集人教育・試験制度を運営してきたが、同年4月以降は、コンプライアンス、法律、税務など専門知識系の試験を実施

表1 代理店制度の変遷

		1952年 7 月	1958年10月	1965年 4 月	1973年 4 月	1980年10月
背景				保険審議会答申	1971年 7 月 大蔵省 銀行局メモ	1977年 4 月 当局から の「廃止代理店 等実態調査結果」 に基づく要請事項
代理店制度		火災保険代理店格付制度	火災保険代理店格付制度	火災保険代理店制度	ノンマリン代理店制度	新ノンマリン代理店制度
制度改定趣旨		初の代理店格付制度	火災保険代理店格付制度の一部改定	火災保険代理店格付制度の全面的改定（火災保険代理店制度の制定）	ノンマリン代理店制度へ統合・実施（自動車保険、傷害保険の組入れ）	ノンマリン代理店制度の全面改定と拡充強化
基本理念				①代理店自立化、資質向上 ②代理店の募集意欲向上、保険の普及 ③専門的代理店層の育成強化	①大衆保険中心に普及、契約者保護 ②ノンマリン統合の代理店制度へ拡充 ③代理店業の魅了化・職業化	①代理店のあるべき姿、契約者保護と消費者ニーズ対応強化 ②代理店資質向上と信用維持 ③大衆保険分野の活性化と専門化 ④損保経営合理化、効率化、商品充実 ⑤適切な損保思想・損保の一層の普及
代理店種別・資格	代理店	代理店資格 3ランク 特別／甲／乙	代理店資格 4ランク 特別A／特別B／甲／乙	代理店種別 4ランク 特別総合／総合／普通（含準総合）／初級	代理店種別 5ランク 特別総合／総合Ⅰ種／総合Ⅱ種／普通／初級	代理店種別 5ランク 特級（一般）／特級（工場）／上級／普通／初級
	個人資格			個人3ランク 特別総合／総合／普通	個人資格 4ランク 特別総合／総合Ⅰ種／総合Ⅱ種／普通	個人資格 5ランク 特級（一般）／特級（工場）／上級／普通／初級
	講習テスト制度			特別総合／総合：協会統一講習・テスト 普通：協会統一の講習	全資格：自社講習、協会統一テスト 初級コース：自社講習のみ（1978年よりテスト導入）	全資格：自社講習、協会統一テスト
代理店種別認定	認定の重点	挙積主義	挙積主義	挙積主義から能力主義へ	能力主義から挙積・能力併用主義へ	挙積・能力併用主義から機能主義へ
	要件	5要件で判定 ①業務能力、 ②経験年数、 ③経理状況、 ④挙積状況、 ⑤自己契約	5要件で判定 ①業務能力、 ②経験年数、 ③経理状況、 ④挙積状況、 ⑤自己契約	3要件で判定 ①業務自立状況、 ②募集従事者の資格、 ③経験 ※帳簿・経理、挙積基準は内規	4要件で判定 ①資格取得者状況、 ②業務自立状況、 ③法令等遵守状況、 ④挙積状況	7要件で判定 ①資格状況、 ②業務遂行状況、 ③法令等遵守状況、 ④顧客対応状況、 ⑤管理体制状況、 ⑥挙積状況、 ⑦自己契約比率及び特定契約比率状況

（出所） 損害保険各社社史・日本損害保険協会年史を参考に筆者作成

し、商品知識教育・試験は損保各社が実施した。その後、2007（平成19）年10月には試験難易度の向上、2008（平成20）年6月には5年ごとの更新制度の導入、同年11月には業界共通の保険商品教育制度への変更などを実施した。2011（平成23）年10月には、損害保険募集人一般試験が創設され、さらに、翌年7月には日本損害保険代理業協会とともに、高度な知識習得を目的とした損害保険大学課程を創設した。

以上、代理店（制度）の歴史を通して、損害保険産業を巡る大きな時代の流れを確認してきた。戦後の損害保険代理店制度の歴史は、規制時代の前半は火災保険代理店を巡る歴史であり、後半は企業保険から大衆保険化のノンマリン代理店の歴史であった。

#### 5.4 戦後の損害保険システムをリードした保険審議会審議・答申

ここでは、損害保険産業と社会との関係の視点から、保険審議会を取り上げ、その内容を検討する。

損害保険システムは、加入者・契約者保護のために、保険会社の経営破綻を回避することが第一義だったが、日本経済全体が世界に例のないスピードで発展を遂げるに合わせて損害保険産業も成長軌道に乗り、損害保険システムが安定していくにつれて、システム構築の当初の意義が薄れてきたというのはごく自然なことだったと思われる。その発展の一方で、大衆化の進展、商品多様化、消費者ニーズへの対応、自由化への対応の期待など、その時々の損保産業と社会の現状と課題を浮き彫りにする仕組みとして機能したのが1959（昭和34）年4月、大蔵大臣の諮問機関として設置された保険審議会だった。その目的は、「大蔵大臣の諮問に応じて、保険制度の改善及び保険行政上について重要な事項について大蔵大臣に意見を述べる」（保険審議会令、昭34.4.13公布、政令第199号第1条）こととされた。

以下、本稿に関連が深い保険審議会答申を抜粋して概要を整理する<sup>36</sup>。

「損害保険募集機構の改善に関する答申」（1965（昭和40）年3月）

本答申は、損害保険事業の国際競争力を付けるための体質改善の観点から代理店問題を真正面から取扱い、損害保険募集機構の問題点は、代理店による募集、代理店制度にあると指摘した。その概要は、(1)損害保険募集機構の現状と問題点、(2)代理店制度の現状と問題点、(3)損害保険募集機構改善の方策などである。保険審議会の審議状況と併行して損害保険協会の火災常任委員会下の代理店委員会特別委員会で、火災保険代理店格付制度の改正作業を行い、新代理店制度が発足した<sup>37</sup>。

「今後の保険行政のあり方について—とくに自由化に対応して」（1969（昭和44）年5月）

本答申は、資本自由化その他今後の厳しい環境への対処を求められるわが国保険業界に、従来の画一

的、協調的体質の改善を迫る内容のものだった。そこでの課題は、競争原理の導入と経営効率化の促進であり、国際競争への対処である。また、損害保険に関する概要は、(1)経営効率の効率と事業運営の弾力化、(2)料率の適正化、(3)商品内容および販売方法の多様化、(4)経営の特色の発揮—業界各社間の経営効率格差に懸念・特に中小規模の会社による商品内容・販売方法等の特色発揮、(5)担保力の増強などである。さらに、損害保険事業に対する行政施策の方向については、従来の画一主義から脱却し、可能な限り各社の主体的努力が発揮できるよう、契約者の保護に十分配慮しつつ、行政運営の弾力化に努めるべきであるとしている<sup>38</sup>。

1970年度以降は、答申の指摘事項である統一経理基準<sup>39</sup>が実施され、火災保険料率については、住宅・工場物件料率の引き下げと範囲料率が導入されるなど、保険料率水準の適正化・弾力化が図られた。また、各保険約款の平易化と「契約のしおり」の作成、自動車保険請求相談センターの全国に設置など、制度改善、商品の多様化などが実施された<sup>40</sup>。

「今後の保険事業のあり方について」（1975（昭和50）年6月）

当答申では、民間保険における契約者サービスのあり方、募集制度の改善等、社会経済情勢の変化に対応した保険事業のあり方について指摘した。その概要は、(1)社会的ニーズに即応する商品の開発・改善、(2)保険料率：範囲料率制・標準料率制等の積極的導入と運営の弾力化等、(3)商品の販売及び保険金の支払、(4)経営効率化、資産運用、担保力増強、相互会社の経営改善などである。

それに対して、損害保険業界では、住宅火災保険における実損てん補方式の導入、価額協定保険特約<sup>41</sup>の発売、自動車保険における被害者直接請求制度、1事故保険金額無制限および自損事故担保制度の導入、自家用自動車保険の発売などを行った。また、保険料率については範囲料率制の導入と範囲拡大等の措置が取られたほか、火災保険では一般物件料率の引き下げが実施され、自動車保険、傷害保険等についても保険料率の改定が実施されるなど答

申の指摘事項への対応を実施した<sup>42</sup>。

本答申の直接のトリガーはコンシューマリズムの波である。1973（昭和48）年2月に首相の諮問機関である国民生活審議会答申「サービスに関する消費者保護について」<sup>43</sup>が出され、(1)保険料率の弾力化・多様化による商品の多様化、(2)契約条件の適正化と選択条件の提供、(3)募集制度の適正化、(4)消費者意向の反映、その他など保険サービスに関しての指摘があった。

「今後の損害保険事業のあり方について」(1981（昭和56）年6月)

経済・社会の構造変化に対応した今後の損害保険事業のあり方について審議を行うことを決定し、その後11回にわたり損害保険部会で検討した結果が総会を経て、答申として提出された<sup>44</sup>。

その概要は、(1)保険料率の適正化・弾力化、(2)商品内容の改善・多様化、(3)販売面における改善・多様化、(4)企業間格差の現状と今後の方向、(5)損害保険事業の国際化、(6)公共性・社会性の発揮、(7)資産運用等の改善、(8)行政の弾力化など多岐にわたる。

この時期は、財政再建の方針の下で、行政組織・産業界への提言・指摘を行った土光臨調の影響もあったと思われる。加えて、安価な水準で損害保険類似の補償を提供する各種の共済事業の伸びが背景にあったと見られる。1969（昭和44）年答申でも指摘されていた競争原理なり、効率化を含めて、保険料率面での料率検証と合理化、料率算定会の中立性・独立性確保、商品内容・多様化、企業間格差、国際化などを強いトーンで指摘した。

大蔵省は、損害保険協会長に対して答申指摘事項に対する積極的対応を要請し、損害保険協会では、対応すべき指摘事項41項目を早急に対応すべきものと中長期的な検討を要するものに分け、損害保険協会理事会に報告し、業界を挙げて検討を推進した<sup>45</sup>。

主な具体例を挙げておくと、料率検証では、各保険の料率改定の迅速化・水準の適正化に加え、算定会および自算会では、消費者情報の提供に努め、損保会社以外からも理事に登用した。保険商品では、

保険期間・保険料支払方法の多様化、パッケージ・ポリシーの開発、セット商品・各種商品改定などを推進し、販売面では、特別研修生制度を導入し、専属・専業代理店の育成・強化を図った。その他、公開資料の充実、苦情処理体制の質的強化、モラルリスク対策の体制も整備した。

「新しい保険事業の在り方」(1992（平成4）年6月)

本答申は、自由化に向けての明確な道筋をつける法改正を方向づけたものであり、これをベースとして、1995（平成7）年の56年ぶりの保険業法の改正が行われた。総論でも、「保険事業及び保険関係法規の見直しに当たっては、①規制緩和、自由化による競争の促進、事業の効率化、②健全性の維持、③公正な事業運営の確保、の3つを指針とした」と述べられている。

その内容は、(1)保険会社の業務範囲について一子会社方式による生保・損保の兼営、第3分野の本体での相互乗り入れ、業態別子会社方式による保険と銀行・信託・証券の相互乗り入れ、(2)保険商品の販売について一生保の1社専属制の見直し、ブローカー制度の導入、銀行等の保険販売の検討、(3)保険経理・ディスクロージャーについて一リスク管理の観点からソルベンシー・マージン（支払余力）の考え方の導入、ALM（Asset-Liability Management）の手法による管理、責任準備金の在り方を見直し、ディスクロージャーの整備、(4)保険会社形態について一相互会社の課題への対応指針、株式会社への転換規定の整備、(5)保険事業の監督について一保険事業の免許制の維持、商品・料率認可、配当の承認制、料率算定制度の見直し、経営危機対応制度の整備、保険業法と外国保険事業者に関する法律の一本化、自主規制の活用など広範囲に及んだ。特に、答申の総論では、「中小保険会社については、今後とも経営基盤の強化に一層努めるとともに、規制緩和に伴う競争激化の中で、大手保険会社と同様の経営展開を図ることのメリット、デメリットを十分見極めることが必要と指摘した。

以上主要な保険審議会答申の概要をレビューしたが、その意義については、いくつかの議論がある。

鈴木（1982）は、「行政側が、審議会もしくは審議会答申を行政施策をスムーズに実施するための『お墨付』として活用する面がある」<sup>46</sup>と指摘している。また、真屋（1995）は、「保険契約者を直接保護し、その利益を増進するという認識は希薄で、むしろ保険業の保護・育成を主眼とするものであった。しかし、73年以降、保険審議会の答申に消費者・保険契約者の視点からの問題提起が盛り込まれるようになる」<sup>47</sup>、「保険業法改正のための準備作業を続けてきたともいえる保険審議会は、保険加入者の利益、保険の公共性を重視するとしながらも、実際には終始一貫して保険業界の利益の代弁者であるかのような答申を出し続け、業界側も答申に沿った方向に流れてきた」<sup>48</sup>と評している。さらに、堀田（2002）は、「審議会の検討事項や具体的な提言内容は大蔵省によって作成されていたために、実際には大蔵省自身の政策提言に他ならないものであった」<sup>49</sup>とする。

このような指摘や批判的意見は、行政関連の多くの審議会でも指摘されることであるが、保険審議会の一連の流れを見ていくと、社会・経済の環境変化による競争原理、経営効率、コンシューマリズムの

台頭、国内外からの各種外的な圧力等を巧みに取り込み、保険業界の意見も反映しており、むしろ損害保険産業の改革・改善装置という側面が認められる。自由化、競争原理、効率化という言葉を早い時期から答申では使用し、機運形成に努めてきたが、理想と現実のギャップが甚だしいことから、指摘項目によって、時には速やかに、時には長い時間をかけ足元課題との折り合いをつけながら、進めてきたのが保険審議会答申をベースとした保険行政であり、損害保険経営だったと考えられる。

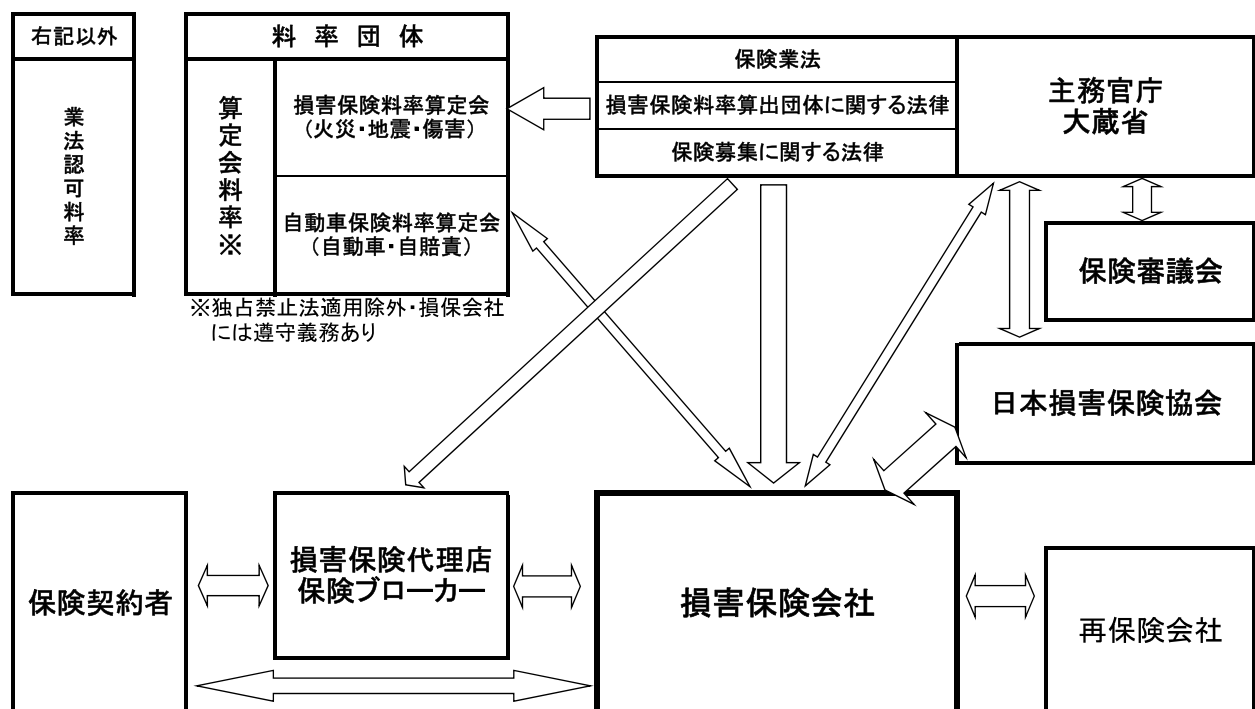
## 5.5 フレームワークの形成

### 5.5.1 戦後の損害保険システムの特徴

これまで検討してきた損害保険産業を取り巻く主なキープレーヤーと主要法令を中心に戦後の損害保険システムを整理したのが図1である。

損害保険契約は損害保険会社と保険契約者との間の双務的な契約関係が基本となる。そこには通常は損害保険会社の委託代理店が関わり、企業については保険ブローカーが関わることもある。また、損害保険会社が引き受けるリスクの中には、保険会社同

図1 戦後の損害保険産業のシステム



（出所）筆者作成

士の共同保険や国内外の再保険会社との間で締結される再保険契約によるリスクの分散が行われることもある。このような基本的な構図を政府規制によって監督・指導するのが主務官庁である大蔵省だった。業界団体としての日本損害保険協会は業界の窓口であり、各種調整機能を担い、保険審議会は損害保険と社会との関わりを提言する存在としての役割を發揮した。そして、大蔵省による行政規制のベースを為す主な法令が保険業法・料団法・募取法であり、損害保険会社や代理店は法令に則った事業運営を求められる立場である。特に、料団法によって料率算出団体である料率算定会が主要な保険種目について同一商品・同一料率を提供する算定会料率制度は大きな存在である。これらのキープレーヤーと主要法令・制度で形成・構築されたのが損害保険システムである。

この中で、戦後の保険行政による保険規制の目的は、消費者利益の保護であり、限界企業を基準においた業界保護であった。それを踏まえた上で、損害保険産業の規制の本質は、第1に、保険会社が破綻なく安定的に健全な経営を行うこと、第2に、保険会社・代理店と消費者との間の情報の非対称性による消費者の不利益の極小化、第3に、商品・保険料率の水準などの適切性を担保することの3点が考えられる。

戦後の損害保険産業は、戦前と比較すると、非常に秩序を持った産業、市場になったといえ、その意味で保険規制は成功したと言える。そして、この秩序は、ここまで検討してきたように、行政が主要な法律に基づいて損害保険産業を指導・監督し、保険審議会の視点も取り入れながら保険政策を推進してきたこと、損害保険業界全体がそれに応えるべく、商品・サービスを充実させ、代理店育成をしながら、顧客接点の強化を図ってきたことで形成された。言い換えれば、損害保険産業を取り巻く、キープレーヤー全体が一体的な運営・連携を伴いながら構築してきたのが、戦後の損害保険システムだと言えるのではないか。

#### 5.5.2 損害保険産業における規模の経済

規模の経済は、企業の収入規模が大きくなればな

るほど、人件費・システム費・本支店などのコスト等の事業費など固定費を抑えることができ、相対的に利益の増加を図ることができるというスケールメリットのことである。

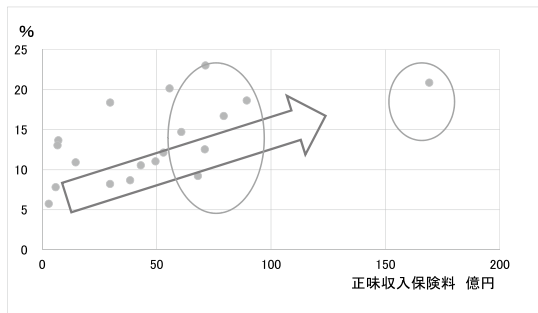
損害保険産業は、戦後から自由化までの長きにわたる規制時代を秩序をもって損害保険システムを構築・維持してきた。その根本的な要因はこの規模の経済との関わりが大きい。戦後の規制下における損害保険産業では、算定会料率制度によって、各社が取り扱う商品・保険料率は同一であり、契約募集から契約保全、そして事故発生時の対応・保険金支払までほぼ画一的なビジネスモデルで経営されていた。したがって、この仕組みの下では基本的には企業規模が大きい損保会社が規模の経済の効果を享受できる一方で、中小規模の損保会社の経営は相対的に厳しくなるはずである。しかし、実際には、そうはならなかった。その理由は、1つには戦後日本経済の高度成長であり、もう1つは算定会料率の保険料水準そのものが限界企業である小規模損保会社を基準としていたからである。

図2～5は、損害保険産業の業界各社の業容を、①正味収入保険料、②収支状況、③営業収支残率の視点で比較したものである。各図からは、概ね規模の経済効果を観察することができる。数値のバラツキは、企業保険分野や大衆保険の強み・弱みなど個々の損保会社ごとの収入保険料の契約構成の違いによるものと考えられる。一方で、保険審議会答申でも指摘のあった企業間格差は1960（昭和35）年度から1990（平成2）年度まで時代の経過とともに拡大している。

## 6. 結論と課題

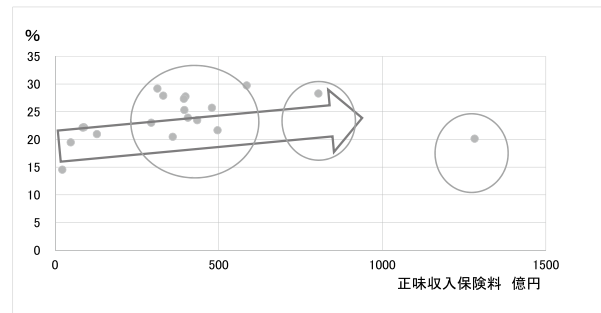
戦後の損害保険産業は、政府規制によって、行政の管理・監督を受け、独禁法の適用除外を受け、同一商品・同一保険料率水準による公的カルテルで運営されてきた。こうした規制の下で損害保険システムの形成に関わる法令は、保険業法、募取法、料団法の3つであった。5章2節にも述べたように、保険業法は、保険事業を免許制とし、保険会社の健全

図2 1960年度 損害保険産業の規模・収支残率比較



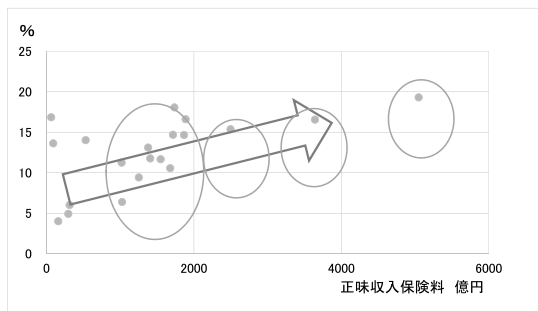
(出所)「インシュアランス損害保険統計号」各年度版を基に作成

図3 1970年度 損害保険産業の規模・収支残率比較



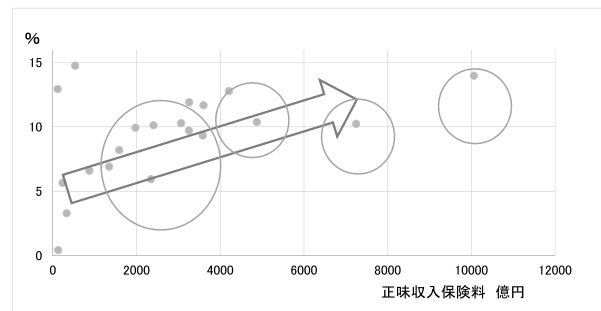
(出所) 同前

図4 1980年度 損害保険産業の規模・収支残率比較



(出所) 同前

図5 1990年度 損害保険産業の規模・収支残率比較



(出所) 同前

性、公正な募集を担保し、契約者の保護を図るという保険事業全体に関わるものであった。募取法は、保険募集における顧客接点を担う代理店を登録制として、不正な保険募集を取締り、契約者の利益を保護し、保険事業の健全性を図った。そして、料団法は、その法の下で設立された算定会と自算会という2つの団体が、合理的、妥当で、不当に差別的でない実質的な統一料率を算出し、損保会社はそれを遵守したのである。なお、この仕組みは算定会制度と呼ばれた。

損害保険産業における規制は、グローバル競争力が育たない、自由な企業間競争が生じにくい、価格の弾力性に乏しくなり、コンシューマリズムへの対応に不足が生じるなどネガティブに捉えられる傾向がある。また、損害保険の公共性、社会性については議論があるところではあるが、少なくとも一定の社会公共性を持つ損害保険にとって経営の安定性・信頼性が重要であることは論を待たない。そして、政府規制の中でも算定会制度は損害保険システムの構築にとって重要な役割を果たしてきた。

一般的には、損害保険契約の特性として、契約内

容の詳細が理解しづらく、情報の非対称性が存在する。その意味では、算定会制度においては、主要な保険種目は各社が同一商品・同一保険料であることから、その後の自由化時代と比べれば、比較的理解し易い環境にあったと言える。しかしながら、実態としては、代理店による契約募集の歴史的経緯もあってか、顧客のリスクに応じた保険をきちんと提案することができる代理店の育成・強化は十分ではなかった。ここに損害保険募集の大きな課題が存在していたのであるが、規制時代においては、損害保険システム全体が安定的に維持されていることは、損害保険産業、保険行政、消費者のいずれにとってもトータルでは有益であったといえよう<sup>50</sup>。

戦後規制下の損害保険システムでは、一部には個別会社の個性の発揮を促進する場面もありはしたが、多くの場合、同質化傾向に向かった。それは、商品・料率が同一であるのみならず、保険募集のほとんどを委託代理店に依存していること、保険契約の保全・保険事故対応の仕組み等、基本的なビジネスモデルが同一であることに起因している。したがって、わが国の損害保険事業の発展は、自ずと大

規模で資本力のある大手損保会社中心に進んできたが、中小損保会社は、大手社の動きを見た上で、その経営施策なり戦略行動が有効であると判断すれば追随することができた。商品認可やサービス、保険料水準においては、その傾向がより強く、小規模損保が新商品に対応するシステム構築に時間がかかるとなれば、全社の認可時期をずらすことすらあった<sup>51</sup>。こうした構図を支えるスキームが損害保険システムであり、特に、算定会制度はその基準を限界企業である小規模損保におき、料率水準を算出するなどシステムの要とも言える仕組みだった。

また、こうしたスキームは商品認可やサービス、保険募集の分野だけでなく、非競争領域に関しても機能した。行政や保険審議会からの要請・指摘事項の対応、保険商品・料率の改定作業など業界課題を幅広く議論、情報交換し、具体化する委員会や部会など階層別・分野別に業界協調の場が設けられていたのである<sup>52</sup>。委員会制度の意義については栗山<sup>53</sup>の次の言葉に集約される。

「委員会制度という仕組みは損害保険の歴史で何度も繰り返してきた破滅的競争が発生し得ないための仕組みであり、大蔵省は行政上の業務を行う上で損保協会の委員会をうまく活用しました。知識やノウハウのある損保の社員が議論をして、一定の妥協をして出される結論は、中立的な性格を持つため、護送船団行政を実施する上でも重要な役割を果たしました」<sup>54</sup>

中小損保会社の場合には、その場を主導するケースは少なくとも、その場に参画することで、業界の現在の課題、将来の課題、業界各社の対応や考え方、もちろん大手社を含む他社の動きを把握することができた。こうした場合は、中小損保にとっても、極めて重要だったと考えられるとともに、大手を含む業界各社にとっても有益な仕組みだった。このようなスキームは、実は行政にとっても、方針や意見を確実に業界各社に伝達、徹底する仕組みとして好ましいものだったと見られる<sup>55</sup>。

損害保険産業の成長発展は、護送船団行政の規制

の効果とそれを基盤として業界各社の経営努力によるところが大きく、これこそが戦後の損害保険システムそのものだったといえよう。また、その規制の下では、以下の石河<sup>56</sup>が言うように損保業界各社が価格・商品以外の競争と体力をつける時間的アローアンスをもたらした。

『(大蔵省銀行局保険2課から) 共済や外資に門戸を広げる時代が来る。だから、国内損保は早く(その時に備えて) 力をつけよ』と言われていた。私は大蔵省は業界が自由化時代に備えるための時間を稼いでくれていたと思います」<sup>57</sup>

その典型が自動車保険に対応するプロセス、約30年の歳月をかけて全国津々浦々まで整備・構築された損害査定ネットワークである。西浦は、このネットワークが次のような効用をもたらしたとした。

「査定網をあれだけ作り上げたからこそ、生損相互乗り入れて、お互いに参入しながら、生保が損保から撤退することになった。(中略) やってみたら、査定網にあんなに投資出来ないと、大手生保を含めて、全社撤退することになった」<sup>59</sup>

損害保険ビジネスは、多分にローカルなものであり、損害保険システム形成のプロセスで築き上げてきた事故処理体制は、実は、自由化後の新規参入者にとっては途轍もない投資を伴うものになった。すなわち、規制時代の損害保険システムが期せずして自由化時代に生保、他業種、外資系損保などが市場参入する際の参入障壁になったのである。

なお、本稿では、戦後の規制時代における損害保険システムの形成と意義を主題としたが、自由化・規制緩和の時代の政府規制、あるいは業界の自主規制がどのような変化や進化を見せたのかは、今後の検討課題として残されている。

#### 注

- 1 日本損害保険協会 (2017), 351頁
- 2 安田火災海上保険 (1988), 168-169頁
- 3 同前, 332頁



マーケットとは別名ヤミ（闇）市と呼ばれ、当初は露天商中心で徐々にバラック作りの店を連ねるようになった。このマーケットが頻繁に火災を起こした。防災設備もなく、火災が多発したことに加え、損害算定のトラブルも多かったとされる。

4 日本損害保険協会（2017），342-343頁

5 同前（1989），161-162頁

6 保険業法第11条は以下のとおり。

「一 保険会社命令ノ定ムル所ニ依リ其ノ事業ニ関シ統制協定ヲ為シタルトキハ之ヲ主務大臣ニ届出ヅルコトヲ要ス之ヲ変更又は廃止シタルトキ亦同ジ ニ 主務大臣前項ノ統制協定ガ公益ニ反シ又ハ保険事業ノ健全ナル発達ヲ害スト認ムルトキハ其ノ変更又ハ取消シヲ命ズルコトヲ得 三 主務大臣保険事業ノ健全ナル発達ヲ図ル為スベキコトヲ命ジ又ハ同項ノ統制協定ノ加盟会社若ハ非加盟会社ニ対シ其ノ統制協定ノ全部若ハ一部ニ依ルベキコトヲ命ズルコトヲ得」

7 日本損害保険協会（1989）140-141頁

8 東京海上日動火災保険（2005），30頁

9 日本損害保険協会（1989），142頁

10 上山（1991），91頁

11 有吉孝一氏：安田火災海上保険元社長

12 片山・長谷川（2018a），9頁

13 同前，10頁

14 石川武氏：大正海上火災保険元社長

15 三井海上火災保険（1994），186頁

16 東京海上火災保険（1979a），75頁

17 同前（1979b），310頁

18 日本損害保険協会（2017），311頁

19 東京海上火災保険（1979b），311頁

20 日本損害保険協会（1989），158-159頁

21 上山（1991），90頁

22 東京海上火災保険（1979b），311頁

23 片山・長谷川（2018a），7頁：有吉氏「その代理店は『自己物件代理店』的な性格でしたから、それまでも再三にわたって保険料の入金がなければ契約は成立しないという約款の説明をしていた」「まだ『盆暮れ勘定』の風潮が残っていた時代で、当時の営業社員はこの約款の趣旨徹底に大変苦労していました」

24 東京海上火災保険（1979b），311頁

25 日本損害保険協会（1989），213-214頁

26 同前，214頁：業者間競争の具とするための資金捻出方法として、架空の火災保険契約を締結し、事故発生を装って保険金の支出を計上する「机上火災」いわゆるテーブル・ファイア事件が社会問題化した。

本間（2006），1頁：損害保険会社の代理店に対する規定を超える手数料支払いの財源を確保するため、帳簿上で架空の火災保険契約が罹災したことにして資金を捻出する方法をいう。

27 東京海上火災保険（1979b），312頁

28 同前（1979a），358頁

29 大蔵省財政史室編（1991），523頁

30 日本損害保険協会（1989），222頁

31 東京海上火災保険（1979b），312-313頁

32 安田火災海上保険（1990），552頁

33 同前，560頁

34 片山・長谷川（2018a），18頁

35 安田火災海上保険（1990），653-654頁

36 保険審議会答申の内容・概要については、特に断りのない限り、保険研究会（1989）『保険審議会答申集（'89改訂版）』および損害保険事業総合研究所（1992）『平成4年6月17日保険審議会答申新しい保険事業の在り方』を参照した。

37 日本損害保険協会（2017），377頁

38 安田火災海上保険（1990），549頁

39 東京海上火災保険（1982），524頁

40 日本損害保険協会（2017），378頁

41 契約時の保険金額を時価額ではなく再調達価額（新価）で設定する特約方式。再調達価額（新価）＝建物：新築価額，家財：再取得価額

42 同前，406-407頁

43 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課（1987），109-206頁

44 日本損害保険協会（2017），407頁

45 同前，407頁

46 鈴木（1982），186頁

47 真屋（1995），972頁

48 同前，982頁

49 堀田（2002），81頁

50 片山・長谷川（2018f），12頁：安藤豊明氏「護送船団ということで、デメリットもありますけどね。全社が何とかそれこそ生き残っていけるスキームだったんでしょうね」

51 同前，12頁：安藤氏「（システム対応が間に合わない会社があると）そこに合わせて準備期間をおいてやるんですね」

52 同前，12頁：安藤氏「大手、当時4社までは大体同じようでしたけど、中堅以下はかなり苦しかったと思いますね」

53 インタビュー（2018年2月22日）：佐野雅宏氏「私がいた時の上司の自動車業務課長は、週5日のうち、4日は協会が算定会の委員会に参加していました」

54 栗山泰史氏：損害保険ジャパン元常務

55 片山・長谷川（2018c），14-15頁

56 インタビュー（2018年2月22日）：佐野氏「（大成火災は業界シェアが）15番手だから、自社以上の15社と言うのを大手とともに運営し、16番手以下の取りまとめを大成火災がやっただけです。だから、役所に対しては、小規模代表のコメントをしに行っただけです」

57 石河正樹氏：安田火災海上保険元専務

58 片山・長谷川（2018d），32頁

59 西浦英次氏：安田火災海上保険元副社長

60 片山・長谷川（2018b），56頁

## (参考文献)

- 姉崎正起子 (2009) 「損害保険産業における合併の歴史とその効果」『人間社会環境研究17号』
- 井口富夫 (1994) 「保険業における公的規制」『講座公的規制と産業5 金融』NTT出版
- 内海康文 (2002) 『起死回生のターンアラウンド』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編 (1991) 『昭和財政史昭和27-48年度』東洋経済新報社
- 大蔵省財政史室編 (2003) 『昭和財政史昭和49-63年度』東洋経済新報社
- 片山郁夫・長谷川直哉 (2018a) 『有吉孝一オーラル・ヒストリーNo.186』法政大学イノベーション・マネジメント研究センター
- 片山郁夫・長谷川直哉 (2018b) 『西浦英次オーラル・ヒストリーNo.187』法政大学イノベーション・マネジメント研究センター
- 片山郁夫・長谷川直哉 (2018c) 『栗山泰史オーラル・ヒストリーNo.188』法政大学イノベーション・マネジメント研究センター
- 片山郁夫・長谷川直哉 (2018d) 『石河正樹オーラル・ヒストリーNo.194』法政大学イノベーション・マネジメント研究センター
- 片山郁夫・長谷川直哉 (2018e) 『中村幸雄オーラル・ヒストリーNo.195』法政大学イノベーション・マネジメント研究センター
- 片山郁夫・長谷川直哉 (2018f) 『安藤豊明オーラル・ヒストリーNo.196』法政大学イノベーション・マネジメント研究センター
- 上山道生 (1991) 『現代日本の損害保険事業』保険研究所
- 経済企画庁国民生活局消費者行政第一課編 (1987) 『消費者問題に対する提言』大蔵省印刷局
- 鈴木辰紀 (1982) 「昭和56年保険審議会答申について」『早稲田商学第296号』早稲田商学同攻会
- 損害保険事業総合研究所編・刊 (1992) 『平成4年6月17日保険審議会答申新しい保険事業の在り方』
- 損害保険料率算定会編・刊 (1999) 『損害保険料率算定会五十年史』
- 東京海上火災保険編・刊 (1979) 『東京海上火災保険株式会社百年史上』
- 東京海上火災保険編・刊 (1979) 『東京海上の100年』
- 東京海上火災保険編・刊 (1982) 『東京海上火災保険株式会社百年史下』
- 東京海上日動火災保険編・刊 (2005) 『東京海上百二十五年史』
- 日本損害保険協会編・刊 (2017) 『日本損害保険協会百年史』
- 日本損害保険協会編・刊 (1989) 『日本損害保険協会70年史』
- 保険研究会編 (1989) 『保険審議会答申集 ('89改訂版)』財経詳報社
- 堀田一吉 (2007) 「保険システムとセーフティネット」『三田商学第50巻第4号』慶應義塾大学出版会
- 堀田一吉 (2002) 「戦後保険業の発展と保険政策の転換」『新世紀の保険』慶應義塾大学出版会
- 本間靖夫 (2006) 「金融機関の公共的性格と社会的責任」『千葉商大論叢第44巻第2号』千葉商科大学国府台学会
- 真屋尚生 (1995) 「保険業」『戦後日本産業史』東洋経済新報社
- 三井海上火災保険編・刊 (1994) 『朱龍 三井海上ものがたり』
- 安田火災海上保険編・刊 (1988) 『安田火災百年小史』
- 安田火災海上保険編・刊 (1990) 『安田火災百年史』
- 片山郁夫・長谷川直哉「インタビュー (2018年2月22日): 佐野雅宏氏」